

Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Gemeindeverwaltung

Band 70 Jahr 1969 Nr. 11 Zürich, 1. Juni 1969

Der Grundrechtskatalog als Problem des Verfassungsrechts

Von lic. iur. RENÉ A. RHINOW, Basel

I. Zur Problemstellung

1. Die Ausgangslage

Es mag wohl müßig sein, im Anschluß an das Jahr der Menschenrechte auf die grundlegende Bedeutung der Freiheitsrechte in der staatlichen Gemeinschaft und auf die in der Schweiz existenten Lücken¹ hinzuweisen. Das soll hier denn auch nicht, wenigstens nicht in erster Linie, versucht werden; Fachliteratur, Presse, Radio und Fernsehen, Behörden und Parteien haben diese Aufgabe übernommen und sich – von wenigen Ausnahmen abgesehen – in einer seltenen Übereinstimmung gefunden. Dabei gilt es als unbestritten, daß die Menschenrechte eine unabdingbare Voraussetzung der freiheitlichen Ordnung darstellen und daß von ihrer Gewährleistung nicht nur die Freiheit des einzelnen Bürgers, sondern auch die politischen Rechte und damit die Verwirklichung einer demokratischen Staatsordnung abhängen.

Weniger «eindeutig» und geklärt ist in juristischer Lehre und Rechtsprechung allerdings das verfassungsrechtliche Verständnis der Grundrechte und damit verbunden die Bedeutung des *Kataloges*, in welchem üblicherweise die Menschenrechte eingefangen werden. So wirft auch die Kommission Wahlen die Frage auf, ob in einer neuen Bundesverfassung «ein besonderer Katalog der Menschen- und Bürgerrechte vorangestellt werden [soll], wie das viele Kantonsverfassungen tun, während die geltende Bundesverfassung solche Rechte nur in unvollständiger Weise und zerstreut enthält»². Der vorliegende Beitrag möchte sich daher darauf beschränken, die verfassungsrechtliche Relevanz des «Kataloges» und damit auch dessen Funktion in einer revidierten Bundesverfassung näher zu beleuchten.

¹ Vgl. vor allem den Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten, BB1 1968 II S. 1057 ff.

² Grundlage dieser Arbeit bildet denn auch ein Ausschnitt aus dem von mir verfaßten Bericht der Arbeitsgruppe «Grundrechte» des Seminars über die Totalrevision der Bundesverfassung an der Universität Basel (SS 1968/WS 1968/69).

2. Der dreifache Bedeutungsgehalt des Grundrechtskataloges

Trotz der scheinbar eindeutigen Aussage, die mit dem Begriff des «Kataloges» verbunden ist, lassen sich in einer differenzierenden Betrachtungsweise doch verschiedene Elemente, die diesen Begriff tragen, oder Vorstellungen, die in ihn projiziert werden, auseinanderhalten. Wir können davon ausgehen, daß der Grundrechtskatalog den Komplex derjenigen Verfassungsnormen darstellt, welche die Freiheitsrechte des Bürgers garantieren³. Nun verändert sich aber die Bedeutung des Kataloges, je nach den Anforderungen, die an ihn gestellt werden. Die Frage nach Sinn und Tauglichkeit eines Kataloges läßt sich daher nicht beantworten, bevor nicht die verfassungsrechtliche Funktion des Kataloges geklärt ist. Dabei ist aber zu unterscheiden:

a) Einmal beinhaltet der Katalog das Problem der Darstellung, der Ortung und Lokalisierung der Grundrechte in der Verfassung. Sollen diese Elementarrechte «zerstreut», über den Verfassungstext verteilt, oder in einem besonderen Abschnitt des Grundgesetzes zusammengefaßt und von den übrigen Bestimmungen getrennt, in einem «Grundrechtsteil» Aufnahme in die Verfassung finden (II.)?

b) Sodann wird eine weitere Frage aufgeworfen: Sind die Freiheitsrechte möglichst vollständig, umfassend in der Verfassung und in einem Katalog zum Ausdruck zu bringen, oder genügt eine «lückenhafte», nur etwa den heutigen Stand von Lehre und Praxis widerspiegelnde Darstellung einzelner, besonders grundlegender und wichtiger Freiheitsverbürgungen (III.)?

c) Schließlich ist ein dritter Punkt angesprochen: Soll die verfassungsrechtliche Garantie der Grundrechte überhaupt in der Form eines mehrere und besondere Freiheitsrechte beinhaltenden Kataloges erfolgen, oder wäre es nicht sinnvoller und effektiver, auf die Anführung einzelner Freiheitsrechte zu verzichten – oder ihnen allenfalls nur illustrativen Charakter beizumessen – und dafür generell die Freiheit der Bürger und Menschen zu gewährleisten (IV.)?

3. Die Interdependenz von Katalog-, Grundrecht- und Verfassungsverständnis

Die Problematik des Grundrechtskataloges ist in entscheidendem Ausmaß mit zwei Faktoren verknüpft, auf die hier nur kurz hingewiesen werden kann, die aber den eigentlichen Zugang zur Katalogfrage erst ermöglichen: dem *Verständnis von Grundrechten und Verfassung überhaupt*.

a) Die Deutung des Kataloges ist primär abhängig vom Verständnis der in ihm enthaltenen Freiheitsrechte. Der Verfassungsschöpfer muß sich zuerst Rechenschaft über Sinn und juristische Tragweite der Freiheitsrechte ablegen, die er in die Verfassungsurkunde aufnehmen will, bevor er sich für einen – irgendwie gear teten – Katalog entscheiden kann. Ob die Grundrechte als Ausdruck eines *Wertesystems* i. S. etwa *Zaccaria Giacomettis* oder eines *lückenlosen «Wert- und Anspruchsystems»* i. S. *Günter Dürigs* betrachtet werden, oder ob die Freiheitsrechte «nur» *punktueller Gewährleistungen* enthalten⁴, ist für die Katalogfrage wie auch für die Beantwortung der weiteren Fragen im Bereich der Menschenrechte dirigierende und oft be-

³ *Zaccaria Giacometti*, Die Freiheitsrechtskataloge als Kodifikation der Freiheit, in: Zeitschrift für Schweizerisches Recht (ZSR) 74, 1955 S. 149 ff. (150).

⁴ Vgl. zu dieser Verständnisfrage unten S. 230 ff.

stimmen die Vorfrage. So wird auch im folgenden auf das Grundrechtsverständnis zurückzugreifen sein, wiewohl auf den ersten Blick diese Auseinandersetzung, die bislang hauptsächlich als Auslegungsproblem ausgetragen wurde, keinen unmittelbaren Konnex zur Verfassungsgesetzgebung aufweisen mag.

b) Die Katalogproblematik wirft aber nicht nur grundrechtliche Verständnisprobleme auf, sondern es sind direkte Bezüge namentlich auch zum *Verfassungsbegriff* sichtbar. Die Freiheitsrechte sind – ob im Katalog zusammengefaßt oder auch nur verstreut im Verfassungstext enthalten – neben dem organisatorischen und übrigen Bereich Bestandteil der Verfassung und nehmen infolgedessen Anteil am Verständnis der Verfassung überhaupt. Das ist hier nicht weiter auszuführen, schimmert aber im Verlauf der Untersuchung doch immer wieder durch, namentlich bei der Betrachtung der Lückenhaftigkeit und des fraglichen Systemcharakters des Kataloges.

II. Die zusammenfassende Darstellung der Grundrechte in einem Katalog

1. Der gegenwärtige Zustand

Die geltende BV enthält keine einheitliche Darstellungsweise der Grundrechte. Vielmehr finden sich Freiheitsgarantien über den Text der Verfassung verteilt und oft sogar mit Kompetenznormen vermischt. Im Gegensatz dazu beinhalten die Menschenrechtskonventionen der UNO und des Europarates zusammenhängende, übersichtliche Darstellungen der die Freiheit und Würde des Menschen schützenden Bestimmungen. Auch das Bonner Grundgesetz etwa weist in den Artikeln 1–19 einen die Grundrechte enthaltenden Katalog auf, im 1. Teil der Verfassung, dem sog. «Grundrechtsteil»⁵.

2. Vorzüge einer Zusammenfassung

In der Tat birgt eine derartige Zusammenstellung verschiedenartige und wesentliche Vorteile in sich.

a) Die *Übersichtlichkeit* der dem Einzelnen zustehenden Rechte wird gefördert – ein neben dem Träger dieser Elementarrechte auch der diese Garantien vertiefenden, gestaltenden und anwendenden Wissenschaft und Praxis dienliches Ergebnis. Die Verfassung soll nicht nur dem juristisch Gebildeten verständlich sein, sie wendet sich an alle Rechtsträger und soll daher auch allen offen, einsehbar, klar und möglichst eindeutig gegliedert werden. Dem Bürger ist nicht zuzumuten, sich im «Gestrüpp der Paragraphen» seine verbrieften Rechte suchen zu müssen; er hat Anrecht auf eine ihm ohne weiteres zugängliche Darstellung seiner grundlegenden Freiheitsgewährleistungen⁶. Diese «Volksbezogenheit»,

⁵ Die deutsche Lehre anerkennt jedoch, daß das Grundgesetz (GG) auch außerhalb des Kataloges Grundrechte enthalte, «die ihrem rechtlichen Wesen nach ebenso im ersten Abschnitt stehen könnten»; vgl. die Hinweise bei *Theodor Maunz*, Deutsches Staatsrecht, 16. Auflage, München 1968, S. 96 f.

⁶ So führt auch *Max Inboden* in einem Interview aus: «Im Mittelpunkt einer bereinigten, einer geänderten Verfassung müßte wohl ein anders konzipierter, ich möchte sagen ein kristallklarer, den Bürger ansprechbarer und dem Richter sichere Richtlinien gebender Katalog der Grundrechte stehen» (ex libris, Heft Nr. 12 Dezember 1968 S. 12).

die gerade auch in unserer Referendumsdemokratie, wo das Volk in den Prozeß der Verfassungs- und somit Grundrechtsschöpfung einbezogen ist, ein wesentliches Gewicht erhält, rechtfertigt für sich allein die zusammenfassende, einheitliche und eben übersichtliche Aufnahme der Grundrechte in einen speziellen, reservierten und vom übrigen Verfassungstext abgehobenen Teil der Bundesverfassung.

b) Daneben können auch andere Gründe für die Katalogisierung der Grundrechte angeführt werden. So erlaubt der Zusammenzug der Grundrechte, *einheitliche Bestimmungen*, die für alle Grundrechte Geltung besitzen sollen, vor oder hinter dem Katalog festzusetzen. Das Bonner Grundgesetz etwa versucht auf diese Weise verschiedentlich, alle Grundrechte gemeinsam und gleichermaßen betreffende Regelungen aufzustellen⁷. Wissenschaft und Praxis in Deutschland haben jedoch auch die Problematik aufgewiesen, in die solche allgemeine Geltungsgrundsätze im Bereich des Grundrechtskataloges unweigerlich gestellt sind⁸.

c) Als weiteren Vorzug des Kataloges wird auch die Möglichkeit genannt, auf die Bezüge innerhalb der verschiedenen Grundrechtsgewährleistungen, auf das *Verhältnis der Grundrechte untereinander* hinzuweisen. Die Freiheitsrechte stehen nie beziehungslos, isoliert in der Verfassung, sondern sind oft aufeinander bezogen, sei es in einem Verhältnis der Spezialität oder Subsidiarität, sei es durch ihre unterschiedliche Ranghöhe, ihren Geltungsbereich oder sachlichen Zusammenhang⁹. Die Offenlegung wie auch die Erforschung und Klärung dieser (partiellen) Wert- und Funktionszusammenhänge durch Doktrin und Rechtsprechung werden mit einer – wissenschaftlich fundierten, aber auch an der bisherigen Praxis orientierten – Zusammenstellung der einzelnen Freiheitsverbürgungen, mit einer Gliederung und Gruppierung nach bestimmten Kriterien bedeutend erleichtert¹⁰.

⁷ Vor dem Katalog: Art. 1 Abs. 3 GG («Die nachfolgenden Grundrechte binden Gesetzgebung, vollziehende Gewalt und Rechtsprechung als unmittelbar geltendes Recht»); hinter dem Katalog: Art. 18 GG (Verwirkung von Grundrechten bei deren Mißbrauch «zum Kampfe gegen die freiheitliche demokratische Grundordnung»), Art. 19 GG (enthält die Grundsätze der *Allgemeinheit der einschränkenden Gesetze*, der Unantastbarkeit der Grundrechte in ihrem *Wesensgehalt*, der Geltung auch für inländische *juristische Personen* und die Garantie des *Rechtsweges*).

⁸ Die Schwierigkeit liegt hauptsächlich darin, festzustellen, ob die auf den Katalog bezogenen allgemeinen Grundsätze auch für Grundrechte außerhalb des Kataloges Geltung beanspruchen dürfen. So nimmt etwa *T. Maunz*, a. a. O., S. 97 an, daß sich die Absätze 1 bis 3 des Art. 19 GG nur auf den *Grundrechtsteil* der Verfassung erstrecken, während das «prozessuale Grundrecht des Rechtsweges (Art. 19 Abs. 4) trotz seiner räumlichen Unterbringung im Grundrechtskatalog für *Rechte aller Art*» gelten soll.

⁹ So können z. B. im geltenden schweizerischen Verfassungsrecht der Grundsatz der Gleichstellung aller Schweizer Bürger mit den Kantonsbürgern (Art. 60 BV) oder der Anspruch auf den verfassungsmäßigen Richter und das Verbot der Ausnahmegerichtbarkeit (Art. 58 Abs. 1 BV) – und erst recht die von der bundesgerichtlichen Rechtsprechung aus Art. 4 BV abgeleiteten Verfahrensmaximen – als Sondertatbestände des allgemeinen Gleichheitsgebots von Art. 4 BV aufgefaßt werden. Unbestritten ist etwa auch, daß die Grundrechte der Meinungsfreiheit, der Pressefreiheit, der Vereins- und Versammlungsfreiheit in einen sachlichen Zusammenhang eingestellt sind.

¹⁰ Wissenschaft und Praxis haben sich verschiedentlich um eine logische und systematische Gliederung der Grundrechte bemüht: vgl. etwa die Statuslehre *Georg Jellinek*s; die Aufteilung in «Rechte des isolierten Einzelmenschen» und «Rechte des einzelnen in Verbindung mit anderen einzelnen» von *Carl Schmitt*; die rechtsstrukturelle Einteilung der «verfassungsmäßigen Rechte» des Bundesgerichts (in Rechtsgleichheit, klassische Freiheitsrechte, institutionelle Garantien, politische Grundsätze und bundesstaatliche Fundamentalprinzipien); und neuerdings die Gliederung nach den geschützten Lebensgütern von *Ulrich Scheuner* (Pressefreiheit, in: Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer [VVDStRL] 22, 1965 S. 2 ff.) und *Jörg Paul Müller* (Die Grundrechte der Verfassung und der Persönlichkeitsschutz des Privatrechts, Bern 1964 S. 74 ff.).

Im besonderen gewinnt dieses Argument an Gewicht, wenn die grundlegenden Rechte möglichst detailliert, in Einzelbestimmungen und nicht generalklauselartig Aufnahme in die Verfassung finden.

3. Grenzen und Gefahren

Mit der grundsätzlichen Anerkennung der Vorzüge eines Grundrechtskataloges in der Verfassung sollen aber nicht dessen Grenzen und Gefahren verkannt werden. Ein Katalog der so die Elementarfreiheiten des Menschen schützenden Garantien darf nicht seine Beziehung zum übrigen Teil der Verfassung verlieren. So wie die einzelnen Grundrechte untereinander in gewissen Relationen eingefangen sind, stehen die Grundrechte im gesamten in einer unlösbaren Verbindung zu den übrigen Verfassungsbestimmungen, namentlich zu den Kompetenzregeln und organisatorischen Normen. Der Katalog darf auch nicht dazu führen, den Grundrechtsteil über die übrigen Verfassungsrechtssätze hinauszuhoben, ihn als positiviertes Naturrecht quasi «über die Verfassung» zu stellen und somit diese zu entwerten¹¹. Alle Verfassungsbestimmungen sind daraufhin angelegt, auf die «*Einheit der Verfassung*» (Konrad Hesse) hinzuwirken¹². Die Bedeutung der Grundrechte erschöpft sich nicht darin, den Bürger in seiner vorstaatlich verstandenen, «gesellschaftlichen» Freiheit vor staatlicher Allmacht und Willkür zu schützen – wie überhaupt die Trennung in eine sich selbst überlassene und sich automatisch regulierende Gesellschaft und einen von starrer rechtlicher Organisation durchdrungenen, Macht ausübenden wie eingrenzenden Staat weder der Realität entspricht noch für die Bewältigung der aktuellen verfassungsrechtlichen Problematik weiterhelfen kann¹³. Die Freiheitsrechte sind auch in ihrer nicht-subjektivistischen Konstituierung, als «Elemente der Gesamtrechtsordnung des Gemeinwesens»¹⁴ zu verstehen; sie müssen auch in ihrer objektiven Tragweite im gesamten Verfassungsrecht zu voller Wirksamkeit gelangen.

¹¹ Die deutsche Doktrin liefert ein anschauliches Beispiel dafür, wie die zusammenfassende Verankerung der Grundrechte in einem besonderen Verfassungsteil dazu führen kann, diesen den übrigen Verfassungsbestimmungen überzuordnen. Nach T. Maunz, a.a.O., S.96, kommt in dem Umstand, daß im Grundgesetz – entgegen der Weimarer Verfassung – dem Grundrechtskatalog der erste Abschnitt der Verfassung gewidmet sei, zum Ausdruck, daß «die Grundrechte den organisatorischen Teil der Verfassung regieren und mit Sinngehalt erfüllen».

¹² Die Eigenart der normativen Verfassung besteht nach Konrad Hesse (im Anschluß an Horst Ehmke und Richard Bäumlín) in ihrer «einen freien politischen Lebensprozeß gewährleistenden, konstituierenden, stabilisierenden, rationalisierenden, machtbegrenzenden und in alledem individuelle Freiheit sichernden Funktion». Damit die Verfassung aber zur *wirklichen* Verfassung werden kann, bedarf sie sowohl der Konkretisierung durch Gesetz, Verwaltungsakt oder richterliches Urteil als auch der Aktualisierung der normativen Gehalte «in menschlichem Sein und menschlichem Wirken». In dieser Aktualisierung und Konkretisierung einer oft lückenhaften und vielfältigen normativen Verfassung hat sich die *Einheit der Verfassung* zu verwirklichen: «Insoweit ist die Einheit der Verfassung stets aufzugeben.» Konrad Hesse, Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, 2. Auflage Karlsruhe 1968, S. 10 ff. (14, 17 f.).

¹³ Die Auffassung, daß heute diese dualistische Konzeption nicht mehr den faktischen und normativen Gegebenheiten entspreche, gewinnt allmählich an Anerkennung; vgl. für Deutschland grundlegend Horst Ehmke, «Staat» und «Gesellschaft» als verfassungstheoretisches Problem, in: Staatsverfassung und Kirchenordnung, Festgabe für Rudolf Smend zum 80. Geburtstag (1962) S. 23 ff. In der Schweiz hat sich vor allem Richard Bäumlín, Der schweizerische Rechtsstaatsgedanke, in: Zeitschrift des Bernischen Juristenvereins (ZBJV) 101, 1965 S. 81 ff. (84 f.), gegen das Trennungsgedanken gewendet, das den Staat als eine «in sich verselbständigte, in sich einige Wesenheit» einem «außerstaatlichen, gesellschaftlichen Bereich des Individuellen» gegenüberstellt.

¹⁴ K. Hesse, a. a. O., S. 115 ff.

III. Der unvollständige Katalog

1. Ein fragwürdiges Postulat

Mit der Statuierung eines Grundrechtskataloges in die Verfassung kann eine weitere Erwartung verbunden werden: Die Freiheitsrechte sind nicht nur in einen gesonderten Teil der Verfassung aufzunehmen, sondern sie sollen auch *vollständig* zusammengetragen werden. Alle nur denkbaren Gefährdungen der persönlichen Freiheit und Würde durch die staatliche Macht sollen durch die lückenlose Addition der Einzelgrundrechte gebannt, die menschliche Freiheit im Resultat als integrale Freiheit gewährleistet werden.

2. Katalog und geschichtlicher Wandel

Nun weist aber schon ein flüchtiger historischer Rückblick auf die praktische Unmöglichkeit hin, gleichzeitig alle, auch für eine nur absehbare Zukunft möglichen Gefährdungen des Staates oder gar anderer Sozialpotenzen zu erkennen und in Grundrechte einzufangen. Ein Katalog von «Freiheitsrechten», von Einzeldarstellungen gewisser Garantien, wird zwangsläufig *lückenhaft* bleiben, da im Laufe des geschichtlichen Wandels neue Schutzbedürfnisse entstehen können, während alte Verbürgungen ihre Aktualität einbüßen¹⁵. So legen moderne politische Auffassungen wie auch zum Teil ausländisches Verfassungsrecht und schweizerische Verfassungsrechtslehre neuen Bereichen menschlicher Existenz und Entfaltung den Charakter von grundrechtlichen Garantien zu, von welchen zur Zeit der bahnbrechenden Menschenrechtserklärungen Ende des 18. und im Verlauf des 19. Jahrhunderts noch kaum ernsthaft die Rede war. Zu denken wäre etwa an die *Gleichberechtigung von Mann und Frau*, an das *Asylrecht*¹⁶ oder an das *Dienstverweigerungsrecht*¹⁷ – alles Grundrechte, die, wie ein auch nur oberflächlicher Blick auf die schweizerische politische Realität zeigt, trotz ausländischer Anerkennung auf Verfassungsebene¹⁸ wohl kaum zum gesicherten Bestand schweize-

¹⁵ Die schweizerische Verfassungsgeschichte zeigt illustrativ die Wandelbarkeit grundrechtlicher Schutzbereiche und Notwendigkeiten auf: Einmal in der zögernden Anerkennung gewisser Grundrechte (wie etwa der Glaubens- und Gewissensfreiheit und der Handels- und Gewerbefreiheit) im 19. Jahrhundert im Bund, dann aber auch in der unterschiedlichen Gewährleistung der Grundrechte in den einzelnen Kantonen.

¹⁶ Die Aufnahme eines *Asylrechtes* in den Katalog der Grundrechte befürwortet neuerdings *Max Imboden*, a. a. O., S. 12 ff. (auch: Die Totalrevision der Bundesverfassung, in: Totalrevision der Bundesverfassung – Ja oder Nein? Sonderheft der ZSR, Basel 1968 S. 142), der «vom juristischen Standpunkt aus nicht die mindeste Schwierigkeit» sieht, «das Asylrecht wie irgend ein anderes Menschenrecht zu einem durch den Richter gesicherten Recht zu verdichten». Dem Grundrecht sei eine Klausel beizufügen, die die politischen Behörden ermächtigt, einschränkende Vorschriften aufzustellen, «wenn aus der Asylgewährung eine ernsthafte Gefährdung unseres eigenen Landes entsteht» – wobei diese Aufgabe in Notzeiten der nicht vorausnehmbaren Notgesetzgebung zu überlassen wäre.

¹⁷ Das Problem der *Militärdienstverweigerung* wurde in der schweizerischen Doktrin bis anhin fast ausschließlich als Frage der Verfassungsauslegung (läßt Art. 18 BV in Verbindung mit Art. 49 BV die Einführung eines Zivildienstes zu?) und nicht der Verfassungspolitik (Einführung eines neuen Grundrechts) ausgetragen. – Der Nationalrat erachtete am 8. März 1967 eine Verfassungsänderung zur Errichtung eines Zivildienstes als unabdingbar; vgl. *Jean-François Aubert*, *Traité de droit constitutionnel suisse*, Neuchâtel 1967, N. 2034 ff., S. 719 f.

¹⁸ Alle drei Grundrechte sind im Bonner Grundgesetz ausdrücklich verankert: die Gleichberechtigung der Geschlechter in Art. 3 Abs. 2, das Asylrecht in Art. 16 Abs. 2 Satz 2, das Kriegsdienstverweigerungsrecht in Art. 4 Abs. 3 und Art. 12 Abs. 2.

rischer Rechtsüberzeugung gezählt werden dürfen. Auf der anderen Seite haben gewisse Grundrechte heute in weitem Ausmaß an Bedeutung verloren, während sie in früheren Zeiten noch stark umstritten waren (vgl. etwa die Petitionsfreiheit, die Niederlassungsfreiheit, die Ehefreiheit, das Verbot des Schuldverhaftes).

Daß es daneben unbestrittenermaßen einen festen Kernbestand von Freiheitsrechten in der Demokratie geben muß, der Elementarfreiheiten mit «Ewigkeitscharakter» umfaßt – z. B. die Meinungsfreiheit, Pressefreiheit, Vereins- und Versammlungsfreiheit –, widerspricht der historisch belegten Tatsache nicht, daß verfassungsrechtlich gewährleistete Grundrechte aus bestimmten geschichtlichen Gefährdungen hervorgegangen sind¹⁹ und demzufolge nicht a priori alle künftigen, veränderlichen Bedrohungen menschlicher Freiheit zu bannen vermögen²⁰. Es ist somit nicht realisierbar und der Idee der Verfassung widersprechend, in eine weitgehend verborgene Zukunft hinein einen vollständigen Grundrechtsteil einzurichten, der alle als zur menschlichen Freiheit notwendig erachteten Schutzgewährleistungen zu umfassen hätte.

3. Katalog und ungeschriebenes Verfassungsrecht

Von der verfassungsrechtlichen Seite her muß ein zusätzlicher Einwand kurz angetönt werden. Ein auf abschließende Vollständigkeit ausgerichteter Katalog wird nicht darum herum kommen, die Existenz ungeschriebenen Verfassungsrechts zu leugnen. Nun gehört es aber zu den wesentlichen Erkenntnissen von moderner Staatsrechtslehre und Verfassungspraxis, daß dem ungeschriebenen Verfassungsrecht in Anbetracht der Mobilität der Sozialverhältnisse die unentbehrliche Funktion der Ergänzung einer auf Konstanz ausgerichteten Verfassung und damit des Ausgleichs zwischen deren Stabilität und Elastizität zukommt²¹. Es soll die Grundsätze der geschriebenen, notwendigerweise immer «lückenhaften» Verfassung zur Entfaltung bringen, sie vervollständigen und auf schöpferische Weise fortbilden. Die Anerkennung ungeschriebenen Verfassungsrechts im Bereich der Grundrechte durch das Bundesgericht zeigt diese Funktion mit aller Deutlichkeit auf²². Darum ist vor einer Perfektionierung des Kataloges zu warnen: Er ist ein Versuch, möglichst alle Freiheitsrechte, denen hic et nunc, d. h. bei einer Totalrevision zur Zeit der Verfassungsschöpfung, für eine absehbare Dauer grundlegende Bedeutung zugesprochen wird, in einen bestimmten Zusammenhang einzufangen. Er muß aber veränderlich, ergänzbar, «in die Zeit hinein offen»²³ bleiben.

¹⁹ Hans Huber, Die Garantie der individuellen Verfassungsrechte, in: ZSR 55, 1936 S. 1a ff. (5a), bezeichnet sie daher auch als «historische Größen». Vgl. auch J. P. Müller, a. a. O., S. 76f.

²⁰ Beispielsweise hält es Kurt Eichenberger, Die richterliche Unabhängigkeit als staatsrechtliches Problem, Bern 1960 S. 277, für ratsam, ein Grundrecht auf richterliche Unabhängigkeit in das formelle Verfassungsrecht aufzunehmen. Ein solches Bedürfnis habe sich im schweizerischen Staatsrecht bis jetzt noch nicht aktualisiert, könne sich aber bei wechselnder rechtlicher und soziologischer Lage ergeben.

²¹ Grundlegend für die Schweiz: Hans Huber, Probleme des ungeschriebenen Verfassungsrechts, in: ZBJV 91bis, 1955 S. 95 ff.

²² So für Eigentumsfreiheit (Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Gemeindeverwaltung [ZBl] 62, 1961 S. 72), Meinungsfreiheit (BGE 87 I 117), persönliche Freiheit (BGE 89 I 98) und Sprachenfreiheit (BGE 91 I 485f.).

²³ Richard Bäumlin, Recht, Staat, Geschichte, Zürich 1961 S. 15.

IV. Katalog oder Generalklausel?

1. Die Idee der Generalklausel

Was sich durch eine Aufzählung der einzelnen Grundrechtsverbürgungen nicht realisieren läßt, könnte aber nach verbreiteter Meinung mit einer generellen Gewährleistung jeder gefährdeten und potentiell aktuell werdenden Freiheit des Menschen erreicht werden. Neben speziellen Konkretisierungen gewisser Aspekte des Freiheitsschutzes sollte danach eine im Verfassungsrecht positivierte Generalklausel²⁴ oder der an sich unvollständige Katalog als Ausdruck des «freiheitlichen politischen Wertsystems» schlechthin die menschliche Freiheit in all ihren Schattierungen und auf unbeschränkte Zeit hinaus garantieren. Damit würden die Einzelfreiheiten ihre tragende Kraft verlieren; entscheidend wäre die allesumfassende, nach keiner sachlichen Richtung von vornherein begrenzte, letztlich unaufspaltbare Freiheit. Zukünftige Rechtsschutzbedürfnisse fänden ihre Entsprechung in dieser Allgemeinumschreibung, müßten also nicht mehr in Gestalt neuer Grundrechte geschaffen, kreiert, sondern bloß gedeutet, ausgelegt werden. Eine auf diese Weise menschliche Freiheit schützende Verfassungsbestimmung würde einer Aufzählung von Spezialgrundrechten nur deklaratorische, beispielhafte, «volkstümliche» Bedeutung zuweisen; der Katalog ginge als Aushängeschild der verfassungsrechtlichen Substanz und Bedeutung verlustig.

2. Generalklausel und Grundrechtsverständnis

Die Frage nach der generellen Freiheitsgewährleistung oder der Garantie einzelner Elementarfreiheiten läßt sich nur im Rückgriff auf das zugrundeliegende Grundrechtsverständnis beantworten. Die Idee der «Generalklausel» geht von der Überzeugung aus, die Grundrechte bildeten unter sich ein «Wertsystem», ein geschlossenes, lückenloses Anspruchssystem, das die menschliche Handlungsfreiheit allgemein und in jedem Fall zu schützen habe. Dies ist etwa die Ansicht, die ein Teil der deutschen Lehre und die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes zu den Art. 1–3 des Bonner Grundgesetzes vertreten²⁵ und die für die Schweiz namentlich von *Zaccaria Giacometti* auf Grund der «Logik der freiheitlichen Verfassung» befürwortet wird²⁶. Demgegenüber geht die Vorstellung

²⁴ Diesen Weg der generellen Freiheitsgewährleistungen scheinen die neueren totalrevidierten Kantonsverfassungen zu beschreiten; vgl. *Nidwalden* Art. 1 Abs. 1 KV vom 10. 10. 1965 («Die Freiheit und die Würde des Menschen sind unverletzlich») und Abs. 2 (wo eine Aufzählung einzelner Freiheitsrechte erfolgt, die «insbesondere gewährleist» sind). Gleiche oder ähnliche Formulierungen finden sich im Verfassungsentwurf für den Kanton Basel (Art. 1) und im Verfassungsentwurf «Die Bundesverfassung – wie sie sein könnte», erarbeitet von Studenten der juristischen Fakultät der Universität Basel unter Leitung von Prof. Dr. Max Imboden, Basel 1959 (Art. 8).

²⁵ Vgl. die Übersicht und Grundlegung bei *Maunz-Dürig*, Grundgesetz, Randnote 3 ff. zu Art. 2 Abs. 1. Danach stellen die Art. 1–3 sog. Hauptfreiheitsrechte oder Auffangrechte dar, denen gegenüber die anderen Gewährleistungen nur spezielle Ausformungen und Ausstrahlungen bilden. Diesem «System» sind in Art. 19 Abs. 4 die «prozessualen Zähne» eingesetzt, die einen «lückenlosen Rechtsschutz» gewähren.

²⁶ *Z. Giacometti*, a. a. O., S. 163 ff. (169) gelangt auf hermeneutischem Weg zum Schluß, daß die Freiheitsrechtskataloge der rechtsstaatlichen Verfassungen «nicht nur die einzelnen Freiheiten, die sie aufzählen oder die sich aus den einzelnen, namentlich geschützten Freiheitsrechten ergeben, garantieren, sondern daß sie vielmehr unter dem Vorbehalt ausdrücklicher Vorbehalte jede individuelle Freiheit, die rechtlich relevant wird, gewährleisten». Der exemplifikatorische Charakter des Grundrechtskataloges ergebe sich aus der «Unteilbarkeit der Freiheit». Vgl. auch Schweizerisches Bundesstaatsrecht, Zürich 1949 S. 241 f.

von den im Katalog zusammengefaßten Einzelfreiheiten vom Gedanken aus, die Grundrechte stellen «*punktueller Gewährleistungen*» dar, welche die Aufgabe hätten, besonders wichtige und gefährdete Stellen menschlicher Freiheitsbereiche effektiv und unverbrüchlich dem staatlichen Schutz anheimzustellen²⁷.

3. Wider das Systemdenken

Ein modernes – aber zugleich schweizerischer Tradition angenähertes – Grundrechtsverständnis, das sich sowohl auf den liberalen Ausgangspunkt jeglicher Grundrechtsbehütung als auch auf die Stellung der Grundrechtsträger in der staatlichen Sozietät abzustützen versucht, wird in den Grundrechtsgarantien trotz gewisser Beziehungsrelationen kein «System» erblicken können²⁸. Abgesehen von der historischen Entwicklung, in welcher sich die Freiheitsrechte nie in ein System einfangen ließen, sprechen vor allem die Unableitbarkeit vieler Grundrechte von einem «Obersatz der allgemeinen Freiheit», dann die die gesamte Rechtsordnung überdachende und durchdringende, objektiv-konstituierende Funktion der Grundrechte²⁹ sowie die unweigerliche Folge ihrer Nivellierung und damit des *Substanzverlustes der Grundrechtsidee* gegen ein Systemdenken. Die grundrechtliche Sicherung bestimmter Lebensbereiche, die für Freiheit und Würde des Individuums von spezieller Tragweite sind, und die verfassungsrechtliche Verankerung grundlegender Ordnungsprinzipien können nur gegenständlich beschränkt, in concreto ausgemacht werden. *Eine allgemeine Freiheit im Rechtssinn kann es nicht geben*, der Begriff der Freiheit ist immer bezogen auf deren substantiellen Gegenstand und Grenzen.

Neuerdings vertritt *Martin Usteri*, Voraussetzungen einer Totalrevision der Bundesverfassung, Zürich 1968 (Separatdruck) S.19, ausdrücklich diese Lehrmeinung, wenn er im Hinblick auf die Totalrevision der Bundesverfassung postuliert, auf Grund der bundesgerichtlichen Praxis «ginge es also lediglich darum, diese Generalklausel zu formulieren und einer exemplifikativen Aufzählung der wichtigsten Freiheitsrechte voranzustellen». – Nicht restlos zutreffend scheint mir jedoch die – auch von *Usteri*, a.a.O., vertretene – Ansicht zu sein, das Bundesgericht garantiere den Schutz aller aktuell werdenden Freiheitsrechte «im Sinne des Postulates von *Giacometti*». Zumindest in der *Begründung* seiner Anerkennung ungeschriebener Freiheitsrechte ist das Bundesgericht – wenn ich recht sehe – nicht *Giacometti* gefolgt; vgl. etwa illustrativ BGE 90 I 34; *J.-F. Aubert*, a.a.O., N.312 S.125f.

²⁷ Diese Ansicht vertritt in Deutschland namentlich *Ulrich Scheuner*, a.a.O., S.37ff., *Horst Ehmke*, Prinzipien der Verfassungsinterpretation in: VVDStRL 20, 1963, S.53ff. (88ff.); *Konrad Hesse*, a.a.O., S.118ff., und ist in der Schweiz von *Hans Huber*, Garantie S.5a, 114a, 153a, schon 1936 einblühlich begründet worden.

²⁸ Nach *U.Scheuner*, a.a.O., S.44, entstammt die Vorstellung eines geschlossenen und lückelosen Systems dem methodischen Denkkreis der zivilistischen Kodifikationen und stellt einen Bestandteil der juristischen Denkwelt des 19. Jahrhunderts dar.

²⁹ Das Verhältnis von objektiver und subjektiver Bedeutung differiert von Grundrecht zu Grundrecht und läßt sich daher nicht generell bestimmen. Anschaulich zeigt sich diese unterschiedliche Gewichtung etwa bei den verschiedenen Formen der Meinungsfreiheit: Während bei der Meinungsäußerungs- und Informationsfreiheit die subjektiv-rechtlichen Momente stärker in den Vordergrund treten, dominieren bei der Radio- und Fernsehfreiheit wohl die objektiv-institutionellen Aspekte.

Zu weit dürfte es daher auch gehen, wenn nun neuerdings für alle Grundrechte schlechthin ein «konstitutiv-institutionelles Grundrechtsverständnis» gefordert wird (*Peter Saladin*, Die Funktion der Grundrechte in einer revidierten Verfassung, in: Totalrevision der Bundesverfassung – Ja oder Nein? S.161ff.). Damit werden Bedeutung und Tragweite des grundrechtlichen Schutzes um den fundamentalen subjektiv-statusbegründenden Teil verkürzt. Grundrechtliche Garantie umfaßt «Recht» im objektiven und subjektiven Sinn und vermag sich nur in dieser Doppelwirkung zu entfalten.

4. Katalog und Grundrechtsschranken

Die rechtliche Unvollziehbarkeit eines allgemeinen Freiheitsprinzips zeigt sich in erster Linie bei der *Schrankenproblematik*. Aufgabe der Grundrechtsbegrenzungen ist es, den verfassungsrechtlich relevanten Inhalt und Umfang der Grundrechte zu bestimmen, die grundrechtlich geschützten Lebensverhältnisse einander zuzuordnen und die solchermaßen gewährleisteten Lebensbereiche wiederum mit anderen Rechtsgütern in Übereinstimmung zu bringen³⁰.

Einem generellen Freiheitsrecht würden nun zwangsläufig *generelle Schranken* gegenüberstehen, die in letzter Konsequenz die Freiheitsrechte zur allgemeinen Freiheit von gesetzwidrigem Zwang (*Georg Jellinek*) denaturieren lassen³¹. Verfassungsrechtlicher Grundrechtsschutz will aber eben mehr: Er soll Elementarfreiheiten des Menschen vor äußeren Machteinflüssen abschirmen und nicht nur dem von jeglichem Wertbezug bloßgelegten Legalitätsprinzip zum Durchbruch verhelfen.

In welche gefährliche Richtung die Annahme genereller Schranken führen kann, mag an einem Beispiel kurz angedeutet werden: Vom Bundesgericht in ständiger Rechtsprechung³² und einem Teil der schweizerischen Doktrin wird die Ansicht vertreten, sämtliche Freiheitsrechte seien – zumindest in ihrer Ausübung – nur im Rahmen der *öffentlichen Ordnung* gewährleistet, d. h. «allein unter dem Vorbehalt der gesetzlichen Beschränkungen, die den Anforderungen der öffentlichen Ordnung im weiteren Sinne der öffentlichen Sicherheit, der öffentlichen Ruhe, der öffentlichen Gesundheit und Sittlichkeit sowie von Treu und Glauben im Verkehr entsprechen, verfassungsrechtlich geschützt»³³. Damit wird aber im Effekt nicht die Tragweite der grundrechtlichen Schutzbereiche bestimmt; diesen wird vielmehr auf dem Umweg der allgemeinen Schranke der freiheitsrechtliche Gehalt entzogen. Die Begrenzung von Grundrechten ist bei jeder konkreten Verbürgung gesondert vorzunehmen, denn die Schranken der Freiheitsrechte sind ihrerseits ebenfalls beschränkt, «und zwar bei jedem von ihnen nach seiner Eigenart»³⁴. Die öffentliche Ordnung geht demnach den Grundrechten nicht *eo ipso* und generell vor, sondern beschränkt das einzelne Grundrecht nur, *wenn* und *soweit* es diese Schranken *verträgt*. Weil das Bedürfnis nach einer grundrechtsbegrenzenden «öffentlichen Ordnung» nicht bei allen Freiheitsrechten vorliegen kann und – sofern es tatsächlich existiert – sich in unterschiedlichem Ausmaß manifestiert, hilft eine generelle Freiheitsgarantie nicht, sondern ist eine konkrete Verbürgung der Elementarfreiheiten mit Angabe ihrer unterschiedlichen Begrenzungen erforderlich.

5. Katalog und Drittwirkung

Ein punktuelles Grundrechtsverständnis drängt sich aber auch für eine befriedigende Lösung der Drittwirkungsproblematik auf. Wenn heute nach herrschender

³⁰ K. Hesse, a. a. O., S. 126, bringt diese Aufgabe der Grundrechte auf die Formel der «Herstellung praktischer Konkordanz».

³¹ Diesen Nachweis hat im Anschluß H. Huber, Garantie (Anm. 19), S. 116a ff., a. a. O., S. 135 ff., geliefert.

³² (zuletzt) BGE 92 I 31, 91 I 326 f.

³³ Z. Giacometti, a. a. O., S. 152, Bundesstaatsrecht S. 246.

³⁴ H. Huber, Grundrechte und Polizeigewalt, in: ZBl 53, 1952, S. 233 ff. (234); derselbe, Die Grundrechte in der Schweiz, in: Die Grundrechte, hrsg. von Bettermann-Neumann-Nipperdey, Band I/1, Berlin 1966, S. 207.

Lehre die Freiheitsrechte als elementare Ordnungsprinzipien für das soziale Leben «von vorneherein zur Geltung in der Gemeinschaft, also in der Allseitigkeit und nicht in der Zweiseitigkeit (im Verhältnis zum Staat) bestimmt» sind³⁵, wenn die Ausstrahlung grundrechtlicher Gehalte auf das horizontale Verhältnis zwischen den Rechtsgenossen dort gerechtfertigt sein soll, wo es um den Schutz menschlicher Persönlichkeit und Würde gegen die Ausübung nicht-staatlicher sozialer und wirtschaftlicher Macht geht, dann erscheint der Rückgriff auf eine allgemeine menschliche Entfaltungsfreiheit als untauglich zur Problembewältigung. Jedes Grundrecht zeichnet sich durch eine auf seinen spezifischen Gehalt abgestimmte *Drittwirkungsbedürftigkeit* aus – je nachdem, ob es sich seiner Staatsgerichtetheit wegen überhaupt zur Drittwirkung eignet³⁶ und welchen Gefahren der Grundrechtsträger durch nichtstaatliche Potenzen ausgesetzt sein kann. Es erstaunt daher nicht weiter, daß *Zaccaria Giacometti* – trotz früheren anderslautenden Andeutungen³⁷ – eine Drittwirkung generell ablehnt, da es als innerer Widerspruch erscheine, «zu differenzieren und die Drittwirkung der Freiheitsrechte nur mit Bezug auf einzelne Freiheitsrechte zu bejahen», denn das würde «eine Relativierung der Freiheitsrechte bedeuten»³⁸. Obwohl heute in der Schweiz Übereinstimmung darin besteht, daß eine integrale Bindung nicht-staatlicher «Dritter» für alle Grundrechte der Grundrechtsidee selbst zuwiderlaufen und das Privatrecht aus den Angeln heben würde, so ist – im Grundsatz – ein Hinüberwirken *einzelner Grundrechte* in das Privatrecht, oder noch umfassender deren Anspruch auf Geltung in der gesamten Rechtsordnung als Prinzipien der Auslegung und als Richtlinien der Rechtsgestaltung für den Gesetzgeber, weitgehend anerkannt³⁹.

V. Folgerungen

1. Die vorliegenden Darlegungen haben zu dem Ergebnis geführt, daß dem Grundrechtskatalog in der Verfassung eine auch in die Zukunft weisende grundlegende Bedeutung zukommen muß. Dabei ist der Versuch unternommen worden, wertkritisch auf die verschiedenen Bedeutungsgehalte, Verständnismöglichkeiten und

³⁵ J.P. Müller, a. a. O., S. 163.

³⁶ So kann z. B. nur der Staat «das Recht verweigern» oder die Gemeindeautonomie verletzen.

³⁷ Z. Giacometti, Bundesstaatsrecht, S. 370 f., wo ausgeführt wird, jede unrichtige Anwendung der zivil- und strafrechtlichen Schranken der Pressefreiheit durch den Richter «bei Verurteilung wegen unerlaubter oder strafbarer Handlungen durch das Mittel der Presse [bedeutet] eine mittelbare Verletzung der Pressefreiheit» und müsse, falls andere eidgenössische Rechtsmittel nicht zur Verfügung stehen, mit der staatsrechtlichen Beschwerde gerügt werden können.

³⁸ Z. Giacometti, Allgemeine Lehren des rechtsstaatlichen Verwaltungsrechts, Band 1 Zürich 1960 S. 3 f. Anm. 8.

³⁹ Vgl. die Übersicht bei H. Huber, Die Grundrechte in der Schweiz, S. 177 ff. (201 ff.). Nicht im Einklang mit dieser sich allmählich festigenden Lehre und der sich behutsam entwickelnden Rechtsprechung stehen allerdings M. Usteri, Theorie der Verwaltung in Formen des Privatrechts, Roma 1964 S. 167 ff. (223 ff.), der eine Drittwirkung auf Grund einer «dualistischen Konzeption» (völlige Trennung des privatrechtlichen Persönlichkeitsschutzes von den öffentlich-rechtlichen Freiheitsrechten) *generell abgelehnt*, und K. Wespi, Die Drittwirkung der Freiheitsrechte, Zürich 1968, der jede Drittwirkung mit dem geltenden Verfassungs-, Verfahrens- und Privatrecht als *unvereinbar* erklärt, sowie – in diametraler Gegenüberstellung – P. Saladin, a. a. O., S. 177 ff., welcher ohne Differenzierungen und Abstufungen die Horizontalwirkung schlechthin als «*Essentiale der Grundrechts-Ausstrahlung*» bezeichnet und dabei wohl die im Einzelfall Drittwirkungsmöglichkeiten eingrenzende oder sogar ausschließende subjektiv-rechtliche Bedeutung der Grundrechte übersieht (vgl. oben Anm. 29).

Gefahrenquellen hinzuweisen, welche mit den in einem besonderen Verfassungsabschnitt zusammengefaßten Menschenrechten verknüpft sein können. Auf der einen Seite hat sich gezeigt, daß vor einer Überbewertung, Idealisierung und Perfektionierung des Kataloges zu warnen ist. Lückenhaftigkeit und daher – trotz «Dauerhaftigkeit der Verfassung» (*Werner Kägi*) – *Veränderlichkeit und Offenheit* sind und bleiben immanente Wesensmerkmale des Grundrechtskataloges. Auf der anderen Seite ist der Katalog der Gefahr einer Entwertung und Herabminderung zum politischen Programm ohne substantiellen Gehalt ausgesetzt, wenn damit generell die menschliche «Freiheit» nach allen Richtungen geschützt werden soll. Anstelle einer Reduktion des Grundrechtsschutzes auf eine Generalklausel, die als Auffangtatbestand alle je zu aktueller Bedeutung emporsteigenden Freiheitsrechte beinhalten würde, vermag eine gesonderte, spezifizierte und *relativ detaillierte Aufnahme der Menschenrechte* in die Verfassung menschliche Würde und Entfaltungsfreiheit rechtswirksamer vor äußeren Machteinbrüchen zu schützen.

2. Damit wird jedoch nicht ausgeschlossen, daß die Fassung, die Formulierung dieser Freiheiten trotz ihrer gegenständlichen Bestimmtheit in einer gewissen Weite und Offenheit vorgenommen werden soll. Der Grundrechtskatalog darf sich – wie die Verfassung überhaupt – nicht nur darauf beschränken, den gerade jetzt geltenden und im Zeitpunkt der Verfassungskreation als unentbehrlich erachteten freiheitlichen Rechtsschutz zu modifizieren. Neue Schutzbedürfnisse sollen durchaus *bereits vorgezeichneten Gehalten* entnommen werden können, die Garantien des Bürgers durch Konkretisierung und Aktualisierung im Rahmen der gesamten Rechtsordnung verfeinert, verbessert und mit Effizienz versehen werden. Aber grundlegend neue Freiheitsrechte, deren Geltung sich durch neuartige Bedrohungen des Individuums aufdrängen, die aber eines auch nur mittelbaren Bezuges auf den verfassungsrechtlichen Katalog entbehren, sind nicht bereits fiktiv im Katalog oder einem allgemeinen Freiheitsschutz enthalten und diesem durch «Auslegung» zu entnehmen, sondern sind auf die Aufnahme durch *Verfassungsneuschöpfung* oder *Verfassungsrevision* verwiesen. Eine andere Lösung wäre wohl auch mit dem gegenwärtigen schweizerischen Demokratieverständnis, das die Mitwirkung des Volkes an der Verfassungsgebung als Ganzem – also auch im Bereich der Grundrechte – in den Mittelpunkt rückt, schwer in Einklang zu bringen.

Fortbildung und Ausgestaltung des grundrechtlichen Freiheitsschutzes stellen somit nicht ein ausschließliches Reservat der Judikative dar, sondern sind dem Gesetzgeber, der Gerichtsbarkeit wie auch der Wissenschaft anvertraut. *Volk und Behörden, Parlament, Regierung und Gerichte, Juristen und Laien, Wissenschaft und Praxis sind in diesen wechselseitigen Prozeß eingeschaltet und bringen gemeinsam den Schutz des Bürgers zur optimalen Entfaltung.*